

Canvi d'època i de polítiques públiques a Catalunya. Elements introdutoris

8

**Ricard Gomà
i Joan Subirats**

Universitat Autònoma
de Barcelona

#01

9

L'any 2001, al tombant del mil·lenni, vam editar dos volums col·lectius, *Govern i polítiques públiques a Catalunya* (1980-2000). A la introducció dels textos, hi dèiem, ja fa gairebé dues dècades:

"Comença a ser hora d'analitzar i valorar el que s'ha fet amb l'autogovern, en relació amb qüestions com la reducció de les desigualtats, la capacitat de generar innovació, la vertebració del territori, la igualtat entre dones i homes, la sostenibilitat o la millora en la qualitat de vida de les persones. [...] Volem posar les bases per conèixer fins a quin punt Catalunya ha anat construint un sistema propi de governança, de producció de polítiques públiques. I, si això és així, a partir de quines opcions de fons, valors i plantejaments s'ha configurat aquest sistema".

10

Avui, enfilant la recta final de la segona dècada del segle XXI, i amb prop de 40 anys d'autogovern, creiem que val la pena actualitzar aquest objectiu. D'ençà de les nostres reflexions, han passat (només) vint anys, però hem travessat un canvi d'època. Hem estat testimonis —alguna vegada protagonistes— de transformacions accelerades en tots els àmbits: complexitats creixents, incerteses vitals i noves injustícies; Internet, creativitat i noves energies ciutadanes. Un temps emergent que ha tingut, també, impactes i noves expressions en el terreny de la política. A Catalunya, el 2003, una nova majoria plural posava fi a vint-i-tres anys de governs de CiU, sempre presidits per Jordi Pujol. S'obria un escenari inèdit de governs de coalició entre forces progressistes que va perllongar-se set anys. *Fins a quin punt es van produir girs rellevants en les polítiques públiques en aquest període? En quines direccions? Quins factors els van impulsar o obstaculitzar?* El 2010 va tornar a governar CiU, però ja res no era com abans. Al tombant de la nova dècada pren forma un escenari de discontinuïtats marcat per una triple crisi: socioeconòmica, política i territorial. En poc temps semblen alterar-se substancialment els paràmetres que havien configurat l'Estat de benestar, les institucions i el model autonòmic. S'obre un nou ventall de preguntes: *podem seguir amb les mateixes polítiques públiques? Cal una nova agenda? Es poden seguir fent les polítiques com es feien?*

L'any 2008, la fi del cicle expansiu dona pas a un escenari de recessió. És també la fi d'alguns miratges: ni l'especulació pot substituir la producció com a motor de creixement; ni aquest es tradueix de forma directa en benestar; ni el progrés és possible sense atendre els seus límits ambientals. A partir del 2010, la gestió de la crisi es realitza a Catalunya des d'una estratègia d'austeritat que erosiona drets bàsics i afebleix els nivells preexistents de cohesió social i urbana. A les tensions socioeconòmiques del moment, s'hi suma l'erosió de la vella política, que mostra símptomes d'esgotament en la seva capacitat d'entendre i gestionar els canvis. Creix la

percepció de llunyania entre les institucions i la ciutadania: irromp amb força la crisi de representació. Finalment, la sentència del Tribunal Constitucional del juny del 2010, que nega la condició de subjecte polític a Catalunya i retalla l'Estatut pactat amb l'Estat i aprovat en referèndum, opera com a detonant d'una crisi territorial sense precedents. El nou escenari de triple crisi desencadena un cicle potent d'acció col·lectiva: sorgeixen les marees ciutadanes en defensa dels serveis públics, les pràctiques d'innovació social, el moviment d'indignació a l'entorn del 15-M, i el procés per l'exercici del dret a decidir.

Tot plegat es trasllada en clau política a la dimensió constituent, a una renovació de la xarxa d'actors, i també a l'àmbit electoral-institucional. En efecte, la recessió, l'austeritat, la crisi de representació i la tensió en l'eix nacional afecten el que —fent servir la terminologia anglosaxona— serien les esferes de la *polity* i les *politics* (les institucions bàsiques i l'acció política). El procés sobiranista planteja l'exercici del dret a decidir per mitjà d'un referèndum com a eina de resolució democràtica del conflicte territorial, fet que implica el reconeixement de Catalunya com a *demos* i la superació del marc constitucional del 1978 (canvis de fons, per tant, en la *polity*). El procés i la cultura del 15-M penetren en l'esfera política canviant el sistema d'actors, amb l'emergència de noves forces i espais de confluència; i alterant les institucions, amb les victòries electorals d'aquests nous subjectes en algunes de les principals ciutats del país: Barcelona, Badalona, Sabadell... (canvis substancials també en les *politics*).

I les polítiques públiques, s'han vist sacsejades també a Catalunya per aquest context de transformacions? Aquesta és per a nosaltres una qüestió també clau. Travessem, d'una banda, un canvi d'època i una triple discontinuïtat social, política i territorial; emergeixen, d'altra banda, voluntat constituent, rearticulació d'actors i noves majories institucionals, i, per tant, creiem que és del tot pertinent

12

explorar què ha passat en el terreny de les *policies* (polítiques públiques). Què ha passat, i també quins reptes de futur es van perfilant. Les dinàmiques socials marquen un ritme accelerat de canvi. Ens situem avui en un escenari postrecessió, amb una nova geografia de vulnerabilitats; els nous actors van quallant i els eixos del conflicte polític semblen reescriure's amb rapidesa mentre en sorgeixen de nous; el debat sobre les sobirania guanya força en totes les seves dimensions; es van construint capacitats col·lectives de govern vinculades a qüestions emergents. *Com es trasllada tot això a debats substantius i concrets? Quins reptes se situen com a centrals en l'agenda de polítiques públiques dels pròxims anys? Quines formes de governança apareixen amb més potencial de futur a Catalunya?* No són preguntes fàcils, però creiem que són rellevants i són avui encara gens o poc explorades. A través dels diferents capítols del llibre podrem resseguir fils de resposta diversos. Apuntem ara alguns elements inicials que es dibuixen ja en aquesta primera onada de contribucions.

El llibre pren en consideració un ampli ventall de polítiques. No es tracta d'una simple llista. Les podem veure vertebrades en les grans dimensions de l'acció pública: les que defineixen les regles del joc (nivells d'autogovern, finançament i recursos públics, estructures de gestió); les polítiques directament vinculades al model econòmic, l'ocupació i el teixit productiu; els camps d'acció de l'Estat de benestar en sentit ampli (del sistema educatiu a la garantia social d'ingressos); Internet i la societat de la informació (des de l'estructura comunicativa fins a l'economia col·laborativa digital); les polítiques que operen sobre la configuració del territori i la producció col·lectiva de l'espai, i el conjunt d'estratègies de transició ecològica en els diferents vectors de la sostenibilitat. D'aquesta mirada panoràmica, en sorgeixen d'entrada dues idees força a destacar: **1)** El joc de continuïtats i canvis en les trajectòries de política pública és complex i fragmentat. Hi coexisteixen itineraris amb un fort component de *path dependency* (continuïtat) explica-

bles a partir de factors diversos (els acords sociopolítics amplis i transversals en matèria lingüística, o la manca de capacitats reals d'incidència en aspectes clau de les polítiques laborals) amb casos força accentuats de *policy change* deguts al canvi de govern (les polítiques d'habitatge o de regeneració urbana de barris dels tripartits) o a l'alineament de les polítiques amb l'onada d'austeritat en plena crisi (la restricció de la renda mínima d'inserció, o la bancarització de les caixes d'estalvis). **2)** Al llarg dels últims anys s'ha produït un procés d'innovació política (*policy innovation*) desigual. Els canvis socials no sempre s'han traduït en processos rellevants d'innovació de les polítiques (educació o urbanisme, per exemple). En alguns àmbits, tanmateix, observem processos d'innovació de naturalesa diversa: **a)** ampliació de l'agenda a temes emergents (l'economia social i solidària, les polítiques d'acollida i d'interculturalitat); **b)** nous plantejaments substantius (la desfamiliarització de les cures, o la vinculació entre l'agenda de gènere i les polítiques LGTBI), i **c)** formes innovadores d'articular capacitats de governança (xarxes d'inclusió social, o processos d'obertura cap a nous actors en les polítiques de transició energètica i de sobirania alimentària).

Totes aquestes dinàmiques de canvi i d'innovació, al costat dels elements de continuïtat, s'aniran evidenciant al llarg dels estudis sectorials. Podrem analitzar si les transformacions operen en el marc de valors de les polítiques, si ho fan en la seva dimensió substantiva, o si es projecten en els entramats d'actors i les formes d'articular la governança. Veurem també quins són els motors del canvi, quin joc d'interaccions es produeix entre factors de context i variables ideològiques. Esperem teixir una mirada global que actualitzi la de fa anys; una mirada que ens permeti ubicar l'agenda catalana de polítiques en coordenades d'anàlisi comparativa amb els països del nostre entorn. Més enllà de tot això, ens agradaria que la pràctica de reflexió que suposa aquest volum col·lectiu apunti també a reptes clau, dibuixi camins i perfil horitzons de futur.

Enunciem ara, per cloure aquests elements introductoris, cinc reptes genèrics que van apareixent amb força. **1)** El repte de crear a Catalunya una economia ciutadana i plural, vinculada al bé comú, amb cadenes de creació i apropiació compartida de valor: xarxes i ecosistemes cooperatius, i teixits productius ecològics i circulars. Un model amb salaris i ocupacions dignes. **2)** El repte de reconstruir els drets bàsics i de superar les velles formes de producció del benestar. Avançar cap a un país que tingui cura de la seva gent: amb capacitat d'articular igualtat, autonomia, diferències i vincles; amb mecanismes de distribució social del poder, generadors de ciutadania activa i apoderada. **3)** El repte de situar Catalunya com a referent de desenvolupament sostenible, compromesa amb el benestar de les generacions futures: la protecció del clima per mitjà de polítiques de transició energètica; la qualitat de l'aire des de polítiques de mobilitat sostenible; la sobirania alimentària, i la gestió pública de l'aigua. **4)** El repte d'un país que situa Internet i les tecnologies de la informació i la comunicació com a oportunitat clau de creativitat, construcció col·lectiva de coneixements i cultura lliure; d'economia col·laborativa procomuna i inclusió digital; de democràcia de codi obert. **5)** El repte d'una Catalunya que exerceix sobirania en un context d'interdependències i de governança multinivell. Un país obert i divers que acull i impulsa la construcció europea; que aposta per l'enfortiment del municipalisme, amb una agenda urbana orientada a fer possible el dret a la ciutat i la gestió del comú.

Aquest conjunt de reptes substantius impliquen elements de transversalitat en la dimensió més operativa i de gestió: la possibilitat de forjar un espai públic no solament institucional sinó compartit on es despleguin processos de coproducció de polítiques; d'articular una institucionalitat amb capacitat d'acollir dinàmiques d'ampliació democràtica; de descentralitzar i generar lògiques més potents de proximitat i de reconeixement de la diversitat. Tot això i altres qüestions interconnectades aniran configurant el teixit de re-

flexions que aporta el volum i que aquí només presentem. Sorgeix, doncs, un mosaic ric amb anàlisis i camins, un exercici de reflexió coral, rigorós i compromès. Esperem que resulti una lectura motivadora i suggeridora.